Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4062**
16. Wahlperiode 17. 01. 2007

Antrag

der Abgeordneten Dr. Werner Hoyer, Sabine Leutheusser-Schnarrenberger, Burkhardt Müller-Sönksen, Florian Toncar, Jens Ackermann, Dr. Karl Addicks, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Angelika Brunkhorst, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Joachim Günther (Plauen), Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Gudrun Kopp, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Markus Löning, Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Frank Schäffler, Marina Schuster, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Carl-Ludwig Thiele, Christoph Waitz, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Martin Zeil, Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte vor dem Kollaps bewahren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

1. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in Straßburg ist weltweit einzigartig und stellt in Europa die bedeutsamste Einrichtung des Menschenrechtsschutzes dar. In einem Rechtsraum, der 46 Mitgliedstaaten und über 800 Millionen Menschen umfasst, ist der Gerichtshof der Wächter der Europäischen Menschenrechtskonvention und Bewahrer der grundlegenden Rechte jedes Einzelnen.

   Der Gerichtshof sieht sich jedoch einer immer größer werdenden Klageflut gegenüber. Dies ist einerseits ein positives Zeichen für die hohe Akzeptanz des Gerichtshofs bei den Menschen in Europa. Es ist gleichzeitig aber auch eine Bedrohung für die Existenz des Gerichtshofs in seiner heutigen Gestalt.

   In den letzten beiden Jahren erreichten den Gerichtshof über 40 000 Beschwerden jährlich. Die derzeit anhängigen und noch nicht entschiedenen Verfahren summieren sich auf eine Zahl von 90 000; Schätzungen gehen für das Jahr 2010 von einer Steigerung bis auf 250 000 anhängigen Beschwerden aus. Schon heute sind über 2 000 Beschwerden für einen Zeitraum anhängig, der fünf Jahre zum Teil weit übersteigt; ca. 7 000 Beschwerden sind seit über drei Jahren anhängig. Mit solch langen Verfahrensdauern setzt sich der Gerichtshof selbst in Kontrast zu seiner Aufgabe, denn ein besonders wichtiges und oft gerügtes Konventionsrecht ist das Recht auf ein faires und zügiges Gerichtsverfahren. Der Gerichtshof unterschreitet damit selbst diejenigen

Standards, die er für die nationalen Rechtsordnungen entwickelt hat. Dies ist nicht nur konventionsrechtlich höchst problematisch, es untergräbt auch die Glaubwürdigkeit des Gerichtshofs. Umso wichtiger ist es, den Gerichtshof in die Lage zu versetzen, die doppelte Belastung durch die Aufarbeitung des aufgelaufenen Beschwerderückstandes einerseits und durch den zu erwartenden weiteren Anstieg der Beschwerdezahlen andererseits zu bewältigen. Sollte sich dagegen die derzeitige Entwicklung fortsetzen, so zeichnet sich selbst unter optimistischer Betrachtung ein Kollaps des Gerichtshofs binnen weniger Jahre ab.

Die Zeit für Warnungen, wie es sie schon seit der Reform des Gerichtshofs im Jahre 1998 gibt, ist deshalb vorbei. Es geht nun nicht mehr nur darum, den Arbeitsrhythmus des Gerichtshofs generell effizienter zu gestalten, die Verfahrenszeiten zu verkürzen und die Richter und Bediensteten des Gerichtshofs zu entlasten. Es geht darum, die Institution des Europäischen Menschenrechtsgerichtshofs in ihrer Bedeutung und ihrer heutigen Existenz zu bewahren.

2. Zur Reform des Gerichtshofs sind in den vergangenen Jahren bereits viele Vorschläge entwickelt und diskutiert worden. Diese betrafen zum einen den Umstand, dass 85 bis 95 Prozent der Beschwerden beim Gerichtshof zum Großteil schon offensichtlich unzulässig sind. Angedacht wurde deshalb eine grundsätzliche Überarbeitung des Verfahrens zur Beschwerdeeinreichung, verbunden mit einer Anhebung der formellen Anforderungen, etwa durch ein verbindliches Beschwerdeformular oder zusätzliche Darlegungspflichten. Diskutiert wurde auch die Einführung eines vorgelagerten Zulässigkeitsverfahrens, in dem nicht von den Richtern, sondern von Mitarbeitern des Gerichtshofs die eingehenden Beschwerden auf ihre Zulässigkeit hin geprüft und gegebenenfalls zurückgewiesen werden sollten. Ein weiterer Ansatz war die Einrichtung so genannter Satellitenbüros in Mitgliedstaaten mit einem besonders hohen Beschwerdeaufkommen. Diese Büros sollten neben einer Beratungs- und Hilfestellungsfunktion auch eine gewisse Filterfunktion erfüllen, indem sie auf Alternativen zu einer Beschwerde aufmerksam machen oder auf vollständige und den Anforderungen des Gerichtshofs entsprechende Beschwerden hinwirken. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten dazu bewegt werden, nationale Schlichtungsstellen einzurichten. Auch die Kanzlei des Gerichtshofs sollte eine eigene Schlichtungseinheit erhalten, um die Möglichkeiten einer gütlichen Streitbeilegung zu fördern und die Spruchkörper des Gerichtshofs zu entlasten. Weitere Vorschläge sahen eine Ausweitung der Möglichkeiten des Gerichtshofs vor, Musterprozesse zu entscheiden („Pilot-Urteile"), an denen die Entscheidungen ähnlich gelagerter Fälle ausrichtet werden könnten, um die Arbeit des Gerichtshofs hinsichtlich sich wiederholender oder gleicher Sachverhalte zu rationalisieren. Noch weitergehende Vorschläge erwogen sogar, dem Gerichtshof ein freies Annahmeverfahren zur Hand zu geben, mit dem der Gerichtshof in jedem Einzelfall selbst darüber entscheiden könnte, ob er einen Fall zur Entscheidung annimmt oder nicht.

3. Mit dem 14. Zusatzprotokoll zur Konvention vom 13. Mai 2004 ist bereits ein erster Schritt zur Aufarbeitung der Probleme des Gerichtshofs getan worden. Danach kann eine Zurückweisung offensichtlich unzulässiger Beschwerden nunmehr auch durch einen Einzelrichter statt nur durch einen mit drei Richtern besetzten Ausschuss ergehen. Der Ausschuss kann dagegen Wiederholungsfälle entscheiden, wie sie bisher der mit sieben Richtern besetzten Kammer vorbehalten waren. Schließlich wurde mit dem 14. Zusatzprotokoll ein neues Zulässigkeitskriterium eingeführt, wonach der Beschwerdeführer behaupten können muss, ihm sei durch die Verletzung seiner Rechte aus der Konvention ein „erheblicher Nachteil" entstanden.

Glücklicherweise verworfen wurden dagegen die Vorschläge für ein freies Annahmeverfahren oder ein nichtrichterliches Zulässigkeitsprüfungsverfahren. Zwar erscheinen die mit dem 14. Zusatzprotokoll ergriffenen Maßnahmen im Vergleich zu den massiven derzeitigen und zukünftigen Problemen des Gerichtshofs noch immer als Flickwerk und Symptombehandlung und können kaum mehr sein als ein Tropfen auf dem heißen Stein. Jedoch darf das, was den Gerichtshof weltweit so einzigartig macht, nämlich das garantierte individuelle Beschwerderecht jedes Einzelnen, nicht in die Gefahr geraten, schrittweise beschnitten und ausgehöhlt zu werden. Dieses Beschwerderecht ist ein zu hohes Gut, um es auf dem Weg des geringsten Widerstandes der bloßen Praktikabilität zu opfern. Die Beseitigung der Probleme des Gerichtshofs bedarf daher einer grundlegenderen Reform unter einer stringenten Beachtung und Aufrechterhaltung des Geistes der Konvention. Dabei wird man sich insbesondere auch der Frage zuwenden müssen, wie die Hintergründe und Ursachen der derzeitigen Klageflut in Angriff genommen werden können.

4. Den bedeutsamsten und effektivsten Ansatz stellt dabei die Stärkung der Position des Gerichtshofs dar, indem seinen Entscheidungen zu einer besseren und nachhaltigeren Durchsetzung verholfen wird. Die derzeitige Regelung, dass der Gerichtshof lediglich individuelle Entschädigungen zuzusprechen vermag, ist hierfür nicht ausreichend. Nicht selten ist es für einige Mitgliedstaaten schlichtweg billiger, sich solchen Entschädigungszahlungen im Einzelfall auszusetzen, statt innerstaatliche Reformen anzustoßen. Im Ergebnis kann auf diese Weise ein Urteil des Gerichtshofs eine ganze Welle nachfolgender Beschwerden gleichen Inhalts auslösen, die den Gerichtshof wiederum näher an den Rand des Zusammenbruchs führt. Das mit dem 14. Zusatzprotokoll ausgeweitete Nichtbefolgungsverfahren beim Ministerkomitee stellt hier einen ersten Schritt in die richtige Richtung dar, ist jedoch wegen seiner auf politischen Druck beschränkten Wirkung nur bedingt effektiv.

5. Von gleicher Bedeutsamkeit ist in diesem Zusammenhang der Umstand, dass der Gerichtshof im Verhältnis zu den nationalen Rechtsschutzsystemen (eigentlich) nur eine subsidiäre Funktion erfüllen soll. Die primäre Verantwortung zum Schutz und zur Durchsetzung der Konventionsrechte liegt bei den nationalen Rechtsordnungen für ihren jeweiligen Rechtsraum. Artikel 13 EMRK konstatiert hierfür sogar ein eigenes Konventionsrecht. Das diesbezügliche Zulässigkeitskriterium einer Beschwerde beim Gerichtshof, die Erschöpfung des innerstaatlichen Rechtsweges, setzt jedoch voraus, dass ein solcher überhaupt existiert. Die derzeitige Praxis in einigen Staaten, dass der Gerichtshof quasi den Ersatz innerstaatlicher Rechtsschutzmöglichkeiten darstellt, muss schnellstens abgestellt werden. Die Verbesserung der Durchsetzbarkeit der Urteile des Gerichtshofs stellt hierfür einen ersten Ansatz dar. Hier bedarf es jedoch gemeinschaftlicher Anstrengungen für einen nachhaltigen Auf- und Ausbau der nationalen Rechtsschutzsysteme in den besonders betroffenen Staaten.

6. Ein weiterer wichtiger Aspekt zur Entlastung des Gerichtshofs ist der schon seit Jahren diskutierte Beitritt der Europäischen Union bzw. Gemeinschaft zur Konvention. Dieser Beitritt würde nicht nur zu einer Klärung zahlreicher derzeit nur unbefriedigend lösbarer offener Fragen zum Verhältnis zwischen Gemeinschafts- und Konventionsrecht sowie zwischen dem Europäischen Gerichtshof und dem Gerichtshof für Menschenrechte führen. Er würde mögliche Konflikte und Überschneidungen zwischen den Grundrechts- bzw. Menschenrechtsschutzsystemen vermeiden und insgesamt für einen transparenteren und kohärenteren Grundrechtsschutz in Europa sorgen. Im Ergebnis wäre damit auch eine wesentliche Entlastung für den Menschenrechtsgerichtshof verbunden.

7. Letztlich bleibt aber als elementare Voraussetzung für eine – in jedweder Form – weiterhin wirkungsvolle Arbeit des Gerichtshofs die Anpassung der finanziellen und personellen Ausstattung des Gerichtshofs. Mit der Verdoppelung des Personals auf knapp über 500 Bedienstete in den letzten Jahren ist in dieser Hinsicht zwar bereits einiges getan worden. Der Arbeitslast, der sich der Gerichtshof gegenüber sieht, ist diese Personaldecke jedoch kaum gewachsen; gerichtsinternen Bewertungen zufolge, wäre für die derzeit anstehenden Aufgaben die dreifache Anzahl an Mitarbeitern und Juristen notwendig. Dabei muss berücksichtigt werden, dass der Gerichtshof bereits jetzt eine kaum zu bewältigende Vielzahl an anhängigen und noch nicht beschiedenen Beschwerden vor sich her schiebt. Nur dann, wenn es dem Gerichtshof ermöglicht wird, diesen Rückstau aufzuarbeiten, wird der Gerichtshof in der Lage sein, die sich für die nahe Zukunft noch abzeichnende Steigerung des Beschwerdeaufkommens zu bewältigen.

8. Im November 2006 hat der „Rat der Weisen“ seine Arbeit beendet und seinen Bericht dem Ministerkomitee des Europarates vorgelegt. Der hochkarätig besetzte „Rat der Weisen“ war von den Regierungschefs der Mitgliedstaaten auf dem Warschauer Gipfel im Mai 2005 eingerichtet und damit beauftragt worden, die langfristige Effektivität der Kontrollmechanismen des Gerichtshofs zu untersuchen und weitergehende Reformvorschläge unter Beibehaltung des Geistes der Konvention zu entwickeln.

   In seinen abschließenden Bericht hat der „Rat der Weisen“ einen Maßnahmenkatalog aufgenommen, in dem unter anderem folgende Vorschläge bzw. Anregungen enthalten sind:

   – eine Flexibilisierung des Rechtsschutzsystems der Konvention, etwa durch eine Ermächtigung des Ministerkomitees, Reformmaßnahmen durch einstimmigen Beschluss zu ergreifen;

   – die Einrichtung eines richterlich besetzten „Filter-Ausschusses“, der über Zulässigkeitsfragen und solche Fälle entscheidet, die sich mit Blick auf die gefestigte Rechtsprechung des Gerichtshofs als eindeutig begründet oder eindeutig unbegründet darstellen;

   – die Sicherstellung der Übersetzung und Veröffentlichung sowie die Verbesserung der Verbreitung zumindest der Grundsatzurteile und der Urteile von besonderer Bedeutung des Gerichtshofs in allen Mitgliedstaaten;

   – der Aufbau einer Zusammenarbeit zwischen dem Gerichtshof und den nationalen Gerichten, etwa durch die Möglichkeit, dass nationale Gerichte beim Gerichtshof ein Gutachten zur Auslegung von Konventionsrechten einholen können;

   – die Errichtung bzw. Verbesserung nationaler Rechtsschutzmöglichkeiten, mit denen potentielle Beschwerdeführer bereits auf innerstaatlicher Ebene Abhilfe erreichen können und der Gang zum Gerichtshof erspart bleibt;

   – die grundsätzliche Übertragung der Entscheidung über Höhe sowie Art und Weise der Entschädigung für eine festgestellte Verletzung von Konventionsrechten auf einen von den Mitgliedstaaten zu errichtenden oder zu benennenden innerstaatlichen Spruchkörper;

   – die verstärkte Anwendung und gegebenenfalls Weiterentwicklung des „Pilot-Urteil“-Verfahrens in den Fällen einer systematischen Verletzung von Konventionsrechten;

   – die verstärkte Inanspruchnahme der Möglichkeit der gütlichen Einigung und Streitschlichtung auf nationaler Ebene und auf der Ebene des Europarates;

– die Ausweitung der Ressourcen und Kompetenzen des Menschenrechtskommissars des Europarates und eine Verstärkung seiner Zusammenarbeit mit den nationalen Ombudsleuten und Menschenrechtsinstituten;

– die Anpassung der institutionellen und funktionellen Einrichtung des Gerichtshofs an seine Aufgabe und Funktion, etwa durch eine Verbesserung der Sozialversicherungssituation der Richter, eine Veränderung des Verfahrens zu ihrer Berufung und eine Reduktion der Zahl der Richter des Gerichtshofs sowie die Verstärkung der Unabhängigkeit des Gerichtshofs hinsichtlich der Verwendung seines Haushalts und der Verwaltung seines Personals.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung dringend auf,

1. im Ministerkomitee des Europarates sowie bei und mit den europäischen Partnern aktiv und nachdrücklich darauf hinzuwirken, dass

   a) unter strenger Beachtung des Geistes der Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 eine zügige und lösungsorientierte Erörterung und Prüfung der Vorschläge und weiterführenden Hinweise des Berichts des „Rates der Weisen“ vom November 2006, CM(2006)203, erfolgt;

   b) aus dieser Erörterung und Prüfung so bald wie möglich konkrete und effektive Reformmaßnahmen entwickelt und zügig umgesetzt werden;

   c) dabei insbesondere die Position des Gerichtshofs im System des Europarates durch eine bessere und nachhaltigere Durchsetzung seiner Entscheidungen gestärkt wird und

   d) der Gerichtshof schnellstens durch eine seiner Aufgabe angemessene Erhöhung der finanziellen Mittel in die Lage versetzt wird, seine jetzige und zukünftige Arbeitslast zu bewältigen;

2. gemeinsam mit den europäischen Partnern verstärkt auf den Auf- und Ausbau effizienter nationaler Klage- und Beschwerdemöglichkeiten in den mit Menschenrechtsbeschwerden am stärksten beim Gerichtshof vertretenen Mitgliedstaaten des Europarates hinzuwirken, um eine Durchsetzung der Konventionsrechte bereits auf nationaler Ebene zu erreichen und auf diese Weise den Gerichtshof zu entlasten;

3. sich im Rahmen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft deutlich für einen Beitritt der Europäischen Gemeinschaft bzw. nach Erlangung ihrer Rechtspersönlichkeit der Europäischen Union zur Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten von 1950 auszusprechen und um Unterstützung für die Entwicklung einer Strategie zur baldigen Ermöglichung eines solchen Beitritts zu werben.

Berlin, den 16. Januar 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333